



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Petra Pospíšila ve věci

žalobkyně: **L. V.**
zastoupená advokátkou Mgr. Helenou Ličkovou
sídlem Nádražní 4/3, 682 01 Vyškov

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Malinovského náměstí 3, 601 67 Brno

za účasti: 1. **Česká telekomunikační infrastruktura a.s.**, IČO 04084063
sídlem Olšanská 2681/6, 130 00 Praha
2. **E.ON Česká republika, s. r. o.**, IČO 25733591
sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, 370 01 České Budějovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. OUSR/MMB/0369637/2017, č. j. MMB/0482490/2017,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. OUSR/MMB/0369637/2017, č. j. MMB/0482490/2017, **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 17 600 Kč, a to k rukám její advokátky Mgr. Heleny Ličkové, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Krajský soud v Brně obdržel dne 4. 2. 2018 žalobu proti výše označenému rozhodnutí žalovaného (původně byl žalobcem i pan Bc. A. K. – protože však řízení o jeho žalobě soud zastavil usnesením ze dne 2. 3. 2018, č. j. 29 A 12/2018-69, pro nezaplacení soudního poplatku, bude se nadále zabývat toliko námitkami vážícími se k žalobkyni). Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání třech účastníků řízení (mezi nimi i žalobkyně) proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-střed (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 6. 2017, č. j. MCBS/2017/0097538/ZEMK, sp. zn. 3200/MCBS/2014/0003398 (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“), jímž stavební úřad na základě žádosti stavebníka, pana L. K., ze dne 10. 2. 2014 dodatečně povolil stavbu „*Stavební úpravy RD s přístavbou a nástavbou, H. x, pozemek parc.č. X, X, X k. ú. x*“ (všechna dále uvedená parcelní čísla se týkající katastrálního území x) provedenou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“); žalovaný svým rozhodnutím rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.
2. Žalobkyně se domnívá, že rozhodnutí žalovaného (resp. rozhodnutí stavebního úřadu), jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, vykazuje řadu zásadních nedostatků, které mají za následek jeho nezákonnost a nesprávnost. Z důvodu zkrácení na svých právech tak navrhla, aby Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí (jakož i rozhodnutí stavebního úřadu) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Žalobkyně v první řadě uvedla, že stavba byla realizována bez povolení, vůči čemuž stavební úřad efektivně nezakročil. Během stavby byla omezována práva její i jiných osob. Omezení vlastnických práv spočívalo ve snížení možnosti používat zahradu, zvýšení prašnosti, hluku apod. Byla dána i obava o zdraví v důsledku nebezpečného jednání stavebníka. Osoby v okolí byly vystaveny zvýšené psychické zátěži a vypětí v důsledku řešení problémů objevujících se v souvislosti se stavbou; podobně jim vznikaly i finanční a jiné náklady. Žalobkyně byla poškozena neefektivním jednáním, popřípadě absencí takového jednání, stavebního úřadu, který nedokázal nelegální stavbě (za)bránit. Stavebník přitom od počátku stavěl s úmyslem obejít relevantní právní předpisy, jak tomu už ostatně činil při jiné stavbě v rámci městské části Brno - Jundrov.
4. Za zásadní však žalobkyně považuje to, že realizace předmětné nepovolené stavby ve svých rozměrech výrazně převyšuje povolený objem dostavby v dané oblasti; stavba nesplňuje podmínky dle stavebního zákona a je v rozporu s územně plánovací dokumentací. To vedlo ke zhoršení kvality prostředí a bydlení žalobkyně a dalších osob.
5. V případě žalobkyně tak došlo k přímému zastínění okna do koupelny, což v konkrétních souvislostech vedlo ke snížení pohody bydlení, zvýšeným nákladům na vytápění, nutnosti přehodnotit úmysly s dalším či jiným využitím této místnosti a jiných prostor apod. Z dostavby nyní do bytu žalobkyně proniká hluk, byl vyřazen z provozu satelitní přijímač, dostavbou byla původní stavba rozšířena v takových dimenzích, které by stavebníkovi jinak nebyly nikdy povoleny.

6. Ačkoli žalobkyně ve správním řízení setrvala a prokazovala rozpor stavby s územně plánovací dokumentací, stavební úřad jejím právům neposkytl ochranu.
7. Výše uvedené zkrácení práv žalobkyně našlo odraz i v rozhodnutí žalovaného, který se nesprávně a nezákonně vypořádal s odvolacími námitkami. Rozhodnutí žalovaného tak vykazuje vady, které by měly vést k jeho zrušení. Konkrétně tak žalovaný věc nesprávně posoudil z hlediska části II.8. obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Územní plán“) i z hlediska § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.
8. V rozporu s názorem žalovaného, dle kterého stavební úřad správně vyhodnotil splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, se žalobkyně domnívá, že stavba je v rozporu s územně plánovací dokumentací. Na to žalobkyně ve správním řízení poukazovala prostřednictvím podrobných a odůvodněných výpočtů, které vyvracely údaje předložené stavebníkem. Žalovaný tak nezaujal vlastní kvalifikovaný postoj k výpočtům hodnoty indexu podlažní plochy (dále jen „IPP“) a navýšení objemu stavby a k výrazným rozporům mezi výpočty předloženými stavebníkem a žalobkyní. Žalovaný tak nepostupoval způsobem, který by umožnil předmětné řízení ukončit věcně správným rozhodnutím. Žalovaný sice konstatoval, že se nemůže ztotožnit s názorem žalobkyně, že stavebníkem předložený výpočet IPP je nesprávný, svůj závěr o průkaznosti výpočtů stavebníka však sám přesvědčivě neodůvodnil.
9. Rozpory a rozdíly mezi výpočty hodnoty IPP předloženými stavebníkem a žalobkyní byly natolik závažné, že pro určení, zda je stavba v souladu s Územním plánem, měl žalovaný za účelem kvalifikované odborné kontroly daných výpočtů oslovit příslušného nestranného odborníka. Namísto toho však tuto otázku odbyl a žádnou vlastní kontrolu neprovedl. Přitom je to stavebník, který je v důsledku svého postupu motivován k předkládání účelově nastavených výpočtů tak, aby splnil limity požadované Územním plánem. Stavebník proto ve svých výpočtech co nejvíce navýšil hodnotu IPP existující zástavby tak, aby převyšovala hodnotu IPP nástavby a přístavby (tedy jím realizované stavby), z důvodu, že v takovém případě je vyloučena nutnost posuzovat navýšení objemu původní stavby. Pokud by stavebník ve svých výpočtech připustil, že IPP nástavby a přístavby je vyšší než IPP existující zástavby, pak by byl omezen stanoveným kritériem, které určuje, že objem nástavby a přístavby nesmí překročit 50 % původní stavby; příslušné námitky účastníků řízení však žalovaný neposoudil. Žalovaný i stavební úřad tak nekriticky převzali údaje předložené stavebníkem, aniž by se vypořádali s námitkami zpochybňujícími předpoklady, z nichž dané výpočty vycházely. Pokud relevantních kroků nebyly správní orgány schopny, pak měly kontrolní výpočet provést prostřednictvím třetí nestranné a nezávislé osoby.
10. K účelovému navyšování hodnoty IPP stávající zástavby žalobkyně v podrobnostech odkázala na přílohu k žalobě, v níž uvádí konkrétní výpočty (dále jen „Příloha č. 1“). Dodává, že IPP nástavby a přístavy, kterou prováděl stavebník, je výrazně vyšší než IPP existující zástavby; proto by realizovaná stavba neměla navýšit původní objem stavby o více než 50 %, avšak skutečnější objem je skoro dvojnásobný oproti dosavadnímu stavu upravované budovy stavebníka. Stavba tak překračuje limity stanovené Územním plánem.
11. Co se týká konkrétních výpočtů žalobkyně dokládajících nesprávnost výpočtu IPP ze strany stavebníka, odkazuje žaloba také na to, že údaje k výpočtům IPP, které provedl stavebník, se často liší od údajů katastru nemovitostí nebo projektové dokumentace

v archivu společnosti Brněnské vodárny a kanalizace a.s. (dále jen „BVK“). Stavebník tak v Dodatku č. 3, který přiložil k žádosti o dodatečné povolení stavby (dále jen „Dodatek č. 3“), systematicky navyšuje hodnotu IPP v dané lokalitě tak, aby nebylo nutné posuzovat, zda navýšení objemu dostavby překročilo 50 % objemu původní stavby. Ve zmíněné příloze k žalobě pak žalobkyně podrobně popisuje pochybení, kterých se stavebník v Dodatku č. 3 dopustil, včetně vysvětlení toho, v čem byl postup stavebníka nesprávný.

12. Žalobkyně uvádí, že v důsledku popsanych pochybení došlo ke zkrácení na jejích právech, zejména z důvodu snížení kvality jejího bydlení. Stavba je v rozporu s územně plánovací dokumentací, a byla tedy dodatečně povolena v rozporu s § 129 stavebního zákona. Žalobkyně ve správním řízení poukazovala na konkrétní skutečnosti, které zpochybňovaly splnění požadavků na soulad stavby s Územním plánem, avšak žalovaný tyto skutečnosti v řízení posoudil zcela nezákonně a nesprávně vyhodnotil soulad dodatečně povolované stavby z hledisek všech zákonných kritérií, což vedlo k nezákonnému rozhodnutí ve věci.
13. Žalobkyně také poukazuje na to, že celé řízení před stavebním úřadem a žalovaným bylo zatíženo významnými vadami, a to od jeho samotného počátku až do konce. O tom svědčí i příslušná zpráva o šetření zástupce veřejné ochránkyně práv. Liknavý a neefektivní postup stavebního úřadu ve vztahu k nezákonně prováděné stavbě vedl k tomu, že stavebník nejprve provedl stavební úpravy rodinného domu č. p. x zcela bez povolení stavebního úřadu a v rozporu s územně plánovací dokumentací a následně správní orgány tento postup svými nesprávnými kroky zhojily. Správní orgány nekriticky a bez provedení kvalifikované kontroly, i po opakovaných námitkách účastníků řízení, přejaly veškeré relevantní hodnoty a údaje uváděné stavebníkem, označily je za správné, a to přesto, že od počátku o nich panovaly značné pochybnosti. Žalovaný navíc v žádném svém rozhodnutí nezaujal vlastní jednoznačný postoj ke sporným otázkám (zejména správnosti výpočtů IPP a navýšení objemu povolované přístavby) a nezformuloval pro stavební úřad závazný právní názor tak, aby tento byl schopen se jím řídit a ukončit dané řízení věcně správným rozhodnutím.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobkyně

14. Ve vyjádření k žalobě žalovaný v obecné rovině uvedl, že způsob provádění stavby stavebníkem není zákonným kritériem pro posouzení možného dodatečného povolení stavby. Stavební úřad užil zákonem předvídaných nástrojů k zamezení pokračování ve výstavbě, kdy opakovaně stavebníka vyzýval k zastavení stavebních prací a stavebníka také za nedodržení daných zákazů pokutoval. Ohledně námitek týkající se zhoršení kvality bydlení žalobkyně uvedl žalovaný, že tato námitky žalobkyně ve správním řízení neuplatnila a správní orgány se jimi tak nemohly zabývat. Žádný popisovaný vliv stavby na majetek žalobkyně v daných řízeních nebyl shledán.
15. Jde-li o námitky týkající se zjištění hodnoty IPP, pak tyto uplatnila žalobkyně obdobně již v odvolání. Žalovaný však na s. 3 až 4 svého rozhodnutí tyto námitky vypořádal. Stavebník byl přitom ve věci vyzván k předložení přezkoumatelného výpočtu IPP, aby stavba mohla být hodnocena z pohledu splnění této podmínky dle požadavků Územního plánu. Stavebník tak dne 10. 3. 2017 předložil již zmiňovaný Dodatek č. 3, zpracovaný autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby. Stavební úřad ani žalovaný pak neshledali ve výpočtech žádný zjevný rozpor se skutečným stavem. Příslušné námitky žalobkyně seznal žalovaný nerelevantními. Žalovaný také nesouhlasí s nutností vypracovat znalecký

posudek na zjištění hodnoty IPP stávající zástavby. V dané otázce totiž nejde o věc, k níž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají. Jde totiž toliko o praktický výpočet IPP, kdy je třeba hodnotit vstupní zadávací kritéria a správnost konečného výpočtu. Toho jsou úřední osoby schopny a v praxi tak také běžně činí. Stavební úřad přitom ověřil vstupní data předložená stavebníkem, přičemž sám provedl kontrolu přiloženého výpočtu, jak o tom svědčí položka 85 v části III. správního spisu. Námitky žalobkyně pak stavební úřad vyhodnotil jako nedůvodné. Vycházel u toho z veřejně dostupných dat a nezjistil žádný exces ve výpočtech IPP předložených stavebníkem. Naopak v námitkách žalobkyně byly shledány nesrovnalosti, které nemohly být ověřeny. Za daného stavu, kdy stavebníkem předložený výpočet IPP v dotčené funkční ploše netrpěl žádným zjevným rozporům a údaje v něm uvedené byly ve shodě se zjištěními správních orgánů, nezbylo než příslušné námitky žalobkyně odmítnout. Zároveň se stavební úřad, v rozporu s tvrzením žalobkyně, zabýval i objemem povolované stavby v kontextu s okolní zástavbou. Správní orgány pak shledaly soulad dané stavby s Územním plánem.

16. Žalobkyně v replice ze dne 15. 5. 2018 uvedla, že dodatečně povolená stavba byla uskutečněna v rozměrech převyšující povolený objem výstavby v dané oblasti – právě to vedlo k porušení jejích práv ve smyslu zhoršení kvality prostředí a bydlení. Sama o sobě by však doložená pochybnost o souladu stavby s Územním plánem (územně plánovací dokumentací) měla vést k pečlivému vypořádání jejích námitek. Ostatně nesoulad s územně plánovací dokumentací, a tedy i s § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, účastníci řízení setrvali před správními orgány namítali.
17. V případě vyjádření k žalobě se dle žalobkyně znovu jedná o zcela vágní a nepřezkoumatelná konstatování; žalovaný tak opět neodůvodnil svůj závěr o správnosti výpočtů IPP předložených stavebníkem a o nesprávnost výpočtů žalobkyně. Žalovaný ani nevysvětluje, v čem shledal nesrovnalosti v jejím vyjádření, které nemohly být ověřeny. Žalovaný se s námitkami žalobkyně přezkoumatelně nevypořádal, nýbrž je opakovaně bagatelizuje a obecným způsobem odmítá, aniž by se vyjádřil konkrétně. Žalovaný také stále nedokázal odborně posoudit správnost provedených výpočtů, ačkoli tvrdí, že úřední osoby mají potřebné znalosti, resp. nesprávnost výpočtů prezentovaných žalobkyní, či vysvětlit rozpory mezi jednotlivými výpočty předloženými stavebníkem a žalobkyní.
18. Postup stavebního úřadu i žalovaného byl dlouhodobě nesprávný a nezákonný a data prezentovaná stavebníkem tyto správní orgány jen přejímaly. Žalobkyně tak s ohledem na výše uvedené opakovaně navrhl, aby sám soud ustanovil znalce, který by ve znaleckém posudku provedl výpočet IPP v dotčené funkční ploše a výpočet navýšení objemu povolované přístavby a nástavby, jakož se i odborně vyjádřil k souladu stavby s územně plánovací dokumentací na základě daných výpočtů.
19. Soud dodává, že do řízení se jako osoby zúčastněné na řízení přihlásily výše specifikované subjekty; tyto osoby však žádné věcné stanovisko k projednávané záležitosti nepřednesly.

IV. Ústní jednání

20. Při ústním jednání konaném dne 25. 2. 2020 žalobkyně v plném rozsahu trvala na podané žalobě. V podrobnostech odkázala na svá písemná podání ve věci a skutečnosti z nich vyplývající; dle jejího názoru je žaloba důvodná. Žalovaný naopak považoval žalobu za nedůvodnou a v podrobnostech rovněž odkázal na své písemné vyjádření k věci a na rozhodnutí napadené žalobou.

21. Soud nad rámec rekapitulace projednávané záležitosti při jednání konstatoval zejména obsah Přílohy č. 1 k žalobě, v níž žalobkyně uváděla konkrétní výpočty týkající se poměrů v místě (především k otázce započitatelnosti jednotlivých podkroví do IPP) a tyto své výpočty a nákresy doprovodila též fotografiemi některých z relevantních stavebních objektů. Ačkoli dané skutečnosti byly mezi stranami nesporné a přinejmenším částečně vyplývaly např. z projektové dokumentace, soud pro úplnost k důkazu provedl výřez z grafické části Územního plánu, která vypovídá o funkčním typu dané lokality a orientačně stanovené hodnotě IPP v ní; obdobně soud provedl bodě II.8 přílohy č. 1 Územního plánu, jímž je regulována „*míra stavebního využití*“, a také přílohu č. 1 Územního plánu v části, v níž je obsažena definice IPP. Soud naopak neprovedl zbývající navržené důkazy, které považoval za nadbytečné (k tomu níže).

V. Posouzení věci soudem

22. Zdejší soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a shledal, že žaloba **je důvodná**.
23. Ve věci je nesporné, že stavebník realizoval předmětnou stavbu bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem. Takovou stavbu, uvedenou v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, lze dle § 129 odst. 3 stavebního zákona dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že „*a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*“ V daném případě stavebník požádal o dodatečné povolení stavby, přičemž ve smyslu této žádosti následně stavební úřad rozhodl a stavbu dodatečně povolil; žalovaný toto rozhodnutí aproboval. Žalobní námitky pak ve vztahu k rozhodnutím stavebního úřadu a žalovaného míří zejména k tomu, zda byly naplněny podmínky dle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.
24. Při posouzení věci je klíčové především to, zda je důvodná žalobní námitka, že u předmětné stavby není prokázáno, že by byla v souladu s územně plánovací dokumentací, konkrétně s Územním plánem. V rámci Územního plánu se pak jedná zejména o to, zda stavba odpovídá kritériím a požadavkům, jak jsou vyjádřeny v bodě II.8 přílohy č. 1 Územního plánu, jímž je regulována „*míra stavebního využití*“. Ta je dle předmětného bodu Územního plánu „*vyjádřená indexem podlažní plochy (IPP) ve výkrese Plán využití území 1 : 5 000*“ a „*je stanovena pro návrhové stavební plochy směrně s tím, že proces úpravy směrných částí ÚPmB je popsán v 8. čl. vyhlášky.*“

IPP je určen pro návrhové plochy bydlení, smíšené a pracovních příležitostí vyjma PZ, PL, vždy jako maximální, a v uvedených případech i jako minimální přípustný počet m² hrubé podlažní plochy na 1 m² základní funkční plochy; při jeho aplikaci na pozemek nebo soubor pozemků disponibilních pro konkrétní stavební záměr je výpočet nutné vztáhnout k výměře těchto pozemků.

Hodnoty IPP mohou být upřesněny územně plánovací dokumentací zóny.

Míra stavebního využití pozemků ve stabilizovaných funkčních plochách je dána stávajícím stavem zástavby v předmětné základní ploše.

Při výpočtu skutečné hodnoty IPP pro již existující zástavbu se z předmětné základní funkční plochy nezapočítávají výměry pozemků, na nichž má být uvažovaná výstavba realizována, ani plochy eventuelních proluk v uliční frontě existujících v rámci předmětné základní plochy.

Takto získaná hodnota IPP má při aplikaci na jednotlivých pozemcích orientační charakter s tím, že při povolování jak výstavby v prolukách, tak nástaveb a přístaveb stávajících objektů nesmí objem povolené stavby:

- překročit 50 % původního objemu stavby (při nástavebách či přístavebách – toto omezení neplatí v případě, kdy navrhovanou dostavbou nebude překročena stanovená hodnota IPP, jejíž výpočet je popsán výše).
- narušit charakter okolní zástavby (daný převládajícími půdorysnými rozměry staveb, počtem nadzemních podlaží a způsobem řešení zastřešení včetně eventuálního podkroví);
- zhoršit podmínky pro využívání sousedních nemovitostí;

Nově navrhované půdní vestavby se z hlediska výše uvedené hodnoty IPP neposuzují, pokud jejich řešení nevyvolává změnu stávajícího tvaru a výšky střechy. V opačném případě jsou považovány za nástavby.“

25. S uvedeným souvisí také definice pojmu IPP, jak je uvedena v části „výklad pojmů“ v rámci přílohy č. 1 Územního plánu. Dle této definice IPP „vyjadřuje intenzitu využití území (např. z hlediska utváření charakteru území, možného zatížení technické infrastruktury apod.), tj. počet m² hrubé podlažní plochy na m² základní plochy; při jeho aplikaci na pozemek nebo soubor pozemků disponibilních pro konkrétní stavební záměr je výpočet nutné vztáhnout k výměře těchto pozemků. Za hrubou podlažní plochu se přitom považuje půdorysná plocha všech plných nadzemních podlaží staveb včetně konstrukcí a za plné nadzemní podlaží pak každé podlaží vyjma podkroví a podzemních podlaží. Za podkroví se přitom považuje takové podlaží, které má pouze střešní nebo vikýřová okna (kromě schodišťových, přípustných i v obvodové stěně), které má nad minimálně 33% podlažní plochy šikmý strop a jehož svislé stěny navazující na šikmý strop jsou max. 1,3 m vysoké. Podkroví se mezi plná podlaží započítává pouze v případě, když se jeho využitelná plocha (tj. ta, nad níž je světlá výška místnosti větší než 1,3 m) rovná minimálně 2/3 plochy pod ním ležícího podlaží. Za podzemní se přitom považuje takové podlaží, které má úroveň podlahy níže než 0,8 m pod nejvyšším bodem přilehlého území v pásmu širokém 5,0 m po obvodu objektu“.
26. Z hlediska územního plánu je pak nesporné, že pozemek, na kterém byla dodatečně povolená stavba realizována, tvoří součást stabilizované stavební plochy s funkcí pro bydlení: funkční typ BC – plocha čistého bydlení. V grafické části Územního plánu je přitom hodnota IPP vyznačena u příslušné plochy v hodnotě 0,5. Pro posouzení věci je však rozhodující to, že „míra stavebního využití pozemků ve stabilizovaných funkčních plochách je dána stávajícím stavem zástavby v předmětné základní ploše“ (viz výše). Proto je z pohledu nyní nastoleného sporu zásadní, zda dodatečně povolená stavba, ve smyslu citovaného bodu II.8 přílohy č. 1 Územního plánu, nepřekročila stanovenou hodnotu IPP, přičemž výpočet stanovené hodnoty IPP je vymezen opět v bodu II.8 přílohy č. 1 Územního plánu. Pokud by totiž stavba „překročila stanovenou hodnotu IPP“, uplatnilo by se pravidlo, že „při povolování jak výstavby v prolukách, tak nástaveb a přístaveb stávajících objektů nesmí objem povolené stavby: - překročit 50 % původního objemu stavby“.

Překročení tohoto procentuálního hlediska však stavební úřad ani žalovaný podrobně nezkontrolovali (rozhodnutí stavebního úřadu se zabývalo souladem stavby s charakterem okolní zástavby), neboť měli za to, na rozdíl od žalobkyně, že dodatečně povolená stavba nepřekročila stanovenou hodnotu IPP.

27. Stavební úřad, žalobkyně i stavebník vycházeli z toho, že stanovenou hodnotu IPP je třeba zjišťovat v rámci bloku vymezeného ulicemi H., W. a S. V potaz byly brány budovy stojící na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X a X. Ve vztahu k takto vymezenému území a objektům dospěl stavebník ve výše zmíněném Dodatku č. 3 k závěru, že stanovená hodnota IPP dosáhla výše 0,867 (a výše IPP na pozemcích p. č. X, X a X po realizaci předmětné stavebníkem prováděné dostavby 0,826) a stavební úřad došel k výši stanovené hodnoty IPP 0,864 (viz s. 4 rozhodnutí žalovaného a příloha č. 1 k položce č. 85 v rámci části III. správního spisu stavebního úřadu); naproti tomu žalobkyně dospěla k hodnotě 0,605 (viz příloha č. 1 k námitkám účastníků stavebního řízení ze dne 1. 5. 2017 a příloha č. 1 k odvolání) a 0,67 (viz příloha č. 2 k odvolání), resp. k hodnotě 0,665 (Příloha č. 1 k žalobě). Rozdíl mezi hodnotami prezentovanými na jedné straně stavebníkem (resp. správními orgány) a na straně druhé žalobkyní je dán zejména tím, zda by do hrubé podlažní plochy pro účely zjištění stanovené hodnoty IPP měla být započítána jako plná podlaží i podkroví objektů, které byly vzaty v potaz (viz definice IPP dle přílohy č. 1 Územního plánu). Zatímco stavebník (potažmo správní orgány) se domnívají, že každé zohledňované podkroví naplňuje podmínku, že „*se jeho využitelná plocha (tj. ta, nad níž je světlá výška místnosti větší než 1,3 m) rovná minimálně 2/3 plochy pod ním ležícího podlaží*“, žalobkyně v žalobě splnění těchto podmínek zpochybňuje u objektů na pozemcích p. č. X, X, X, X a X, a obdobně tak činila i ve správním řízení.
28. Problematické splnění požadavku IPP se stavební úřad věnoval zejména na s. 14 až 17 svého rozhodnutí a dále na s. 27 až 29 tohoto rozhodnutí. Na s. 16 daného rozhodnutí jsou v podstatě reprodukovány údaje prezentované stavebníkem v Dodatku č. 3 a je konstatováno, že požadavkům na hodnoty IPP dodatečně povolovaná stavba vyhovuje (nedosahuje výše stanovené hodnoty IPP). Stavební úřad zároveň konstatoval, že ověřil výpočty předložené stavebníkem, kdy výchozími údaji byly výpisy z katastru nemovitostí, mapa katastru nemovitostí, mapový portál Brno – GIS, letecké snímky veřejně dostupné z internetu a skutečnosti v terénu známé z běžné činnosti stavebního úřadu, jakož i archiv stavebního úřadu. Na s. 16 a 17 svého rozhodnutí stavební úřad uvádí, že dle jeho názoru je nutno stavbu posuzovat z hlediska charakteru stávající zástavby v dotčeném území, přičemž se věnuje důvodům, pro které se domnívá, že z tohoto pohledu stavba vyhovuje. Podobné skutečnosti stavební úřad uvádí i dále, když na s. 27 rozhodnutí sděluje, že hodnota využitelné plochy je u jednotlivých objektů stavebníkem uvedena správně. Klíčovou je však zřejmě argumentace na s. 28 rozhodnutí stavebního úřadu, kde stavební úřad v reakci na námitky účastníků řízení (tedy i žalobkyně) uvádí, že „*[v]zhledem k tomu, že není reálné jednotlivě prověřovat výšku pozednice a skutečné přesahy střechy apod., byly využity hodnoty obvyklé (obvyklý sklon střech s keramickou krytinou 35°, výška nadezdívky cca 85 cm, přičemž obvyklá výška se pohybuje od 75 cm až po 115 cm a více, přičemž horní plocha pozednice je obvykle ve výši 90 – 130 cm). Pro účely posouzení intenzity využití území se vychází z veřejně dostupných podkladů, jako je územní plán, katastrální mapy apod. Protože pro danou lokalitu nebyla zpracována podrobnější ÚPD – regulační plán, nelze vycházet z jiných podkladů, než je výše uvedeno*“.

29. K tomu soud připomíná, že žalobkyně své námitky prezentovala v příloze č. 1 k námitkám účastníků řízení ze dne 1. 5. 2017. Uváděla zde hodnoty IPP, ke kterým dospěl stavebník, a ke kterým dopěli účastníci řízení. V relativně obecné rovině přitom zpochybňuje generálně zvolená vstupní data dle Dodatku č. 3 a konkrétněji pak uvádí své výhrady k takto obecně zvoleným kritériím v případě budovy na pozemku p. č. X, kde poukazuje na výšku okapu nad horní hranou oken druhého nadzemního podlaží. Taktéž zde dle žalobkyně chyběly informace, z nichž by bylo zřejmé, kde v půdorysu podkroví začíná světlá výška 1,3 m, a to ve vazbě na sklon střechy, výšku pozednice nad podlahou podkroví apod.
30. Uvedené námitky žalobkyně rozhojnila v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, zejména v příloze č. 2, kde mj. poukazuje na příslušné rozměry konkrétně u objektů na pozemcích p. č. X a X, a to s fotografickou dokumentací, na níž jsou vyznačeny linie, které vymezují dle žalobkyně relevantní vzdálenosti pro zjišťování započitatelných ploch podkroví.
31. Na tyto námitky žalovaný reagoval na s. 3 až 4 svého rozhodnutí, kde především zopakoval a aproboval postup stavebního úřadu. V tomto smyslu vyjádřil názor, že výpočet IPP předložený stavebníkem musí být především přezkoumatelný, což podle něj v daném případě byl. Poukázal na veřejně dostupná data, z nichž je nutno vycházet a na z toho vyplývající „dostupné možnosti“. Nákresey prezentované v příloze č. 2 k odvolání žalobkyně vyhodnotil žalovaný jako „nepřezkoumatelné“, a to proto, že z nich není zřejmé, z jakých podkladů bylo čerpáno. Bez bližší konkretizace žalovaný poukázal na to, že u objektu na pozemku p. č. X žalobkyně uvedla nesprávné rozměry. Stavební úřad dle žalovaného výpočty IPP předložené stavebníkem ověřil a učinil tak řádně.
32. K výše uvedenému Krajský soud v Brně připomíná obecnou úpravu dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) vážící se ke zjišťování skutkového stavu správním orgánem a požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí. Dle § 3 správního řádu, vyjadřujícího zásadu materiální pravdy, tak „[n]evyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“ správního řádu. Dle § 68 odst. 3 věty první správního řádu pak platí, že „[v] odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“ K věci dle názoru soudu přistupují zvýšené nároky kladené na osobu žádající o dodatečné povolení stavby, neboť § 129 odst. 3 stavebního zákona je to právě tato osoba, která má povinnost „prokázat“, že stavba odpovídá požadavkům uvedeným v tomto ustanovení.
33. Žalobkyně přitom výše popsáním způsobem ve správním řízení poměrně konkrétně uváděla důvody, pro které se domnívá, že stavebníkem předložené údaje a výpočty týkající se IPP nejsou správné. Tyto námitky měly dle názoru soudu potenciál významně zpochybnit stavebníkovy výpočty, stejně jako vstupní data v podobě jakýchsi generálních kritérií a obvyklých stavebně technických řešení, z nichž na základě podkladů stavebníka (zejména Dodatku č. 3) vycházel nejdříve stavební úřad a zprostředkovaně pak i žalovaný (obvyklé výšky pozednice, sklony střech apod.).
34. Jak již bylo řečeno, správní orgány na tyto námitky reagovaly spíše v obecné rovině. Pokud zpochybňovaly údaje uváděné žalobkyní, v podstatě neuvedly, v čem jsou

nesprávné. Dále správní orgány vycházely spíše z „obvyklého stavu věcí“ (rozměry pozednic apod.), než z konkrétních podmínek a vlastností jednotlivých v úvahu přicházejících objektů, od nichž se odvozovala hodnota IPP v lokalitě. Tento přístup tak soud hodnotí nejen jako nekonformní s citovaným § 68 odst. 3 správního řádu, ale také se zmíněnou zásadou materiální pravdy dle § 3 správního řádu ve spojení s břemenem prokázání souladu stavby se zákonnými požadavky, které tíží stavebníka.

35. V této souvislosti soud zmiňuje zejména Přílohu č. 1 k žalobě, v níž žalobkyně navazuje na své dřívější námitky uplatňované shora popisovaným způsobem v rámci řízení před správními orgány; žalobkyně zde prezentuje výpočty IPP opřené mj. o relativně podrobné nákresy (a částečně též o fotodokumentaci s vyznačením rozměrů dotčených objektů), kterými zpochybňuje především závěry o možnosti započtení výměru podkroví příslušných staveb do celkové hodnoty IPP. Relevantními se v rámci možností posouzení věci při jednání soudu jeví např. námitky vznesené k domu na pozemku p. č. X, u něhož žalobkyně namítá, že přestože se jedná o jeden z objektů „trojdomu“, vykazuje tento dle údajů stavebníka jinou délku (o 1,5 m) než zbývající dva domy (to mělo stavebníkovi spoluumožnit dosažení potřebné výměry podkroví). U objektu na pozemku p. č. X zase žalobkyně v návaznosti na své dřívější námitky vznesené ve správním řízení, poukazuje na minimální rozměry nadezdívky, které mají vylučovat údaje předložené stavebníkem, a to opět zejména k otázce započitatelné výměry podkroví. Podobné námitky se týkají i dalších objektů, u nichž žalobkyně zpochybňuje rozměry a výměry tvrzené stavebníkem. V rámci jednání před soudem nebylo (jak již soud naznačil výše), možné podrobně vyhodnocovat jednotlivé údaje předložené žalobkyní v Příloze č. 1 k žalobě. Zde však soud považuje za důležité, že tyto údaje se jeví jako způsobilé ke zpochybnění závěrů stavebníka, a tedy i (a to především) stavebního úřadu a žalovaného. Rozhodné přitom dle názoru soudu je, že dané námitky žalobkyně, byť ve stručnější formě, předložila již ve správním řízení (v tomto kontextu soud nepovažuje za porušenou koncentrační zásadu ve smyslu § 112 odst. 1 stavebního zákona; přiměřeně viz též bod 33. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 48 A 118/2016-200, publikovaného pod č. 3902/2019 Sb. NSS; k omezenému dosahu koncentrace řízení v případě tzv. námitky zákonnosti pak viz také *Adamusová, Z. Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2018, roč. 19, s. 674-678*), nadto aniž by tyto byly podrobně vyvráceny či zpochybněny, což vede k už konstatovanému rozporu s § 68 odst. 3 a § 3 správního řádu.
36. Závěry uvedené v odstavci 34. tohoto rozsudku soud konkretizuje tak, že považuje v zásadě za možné, aby správní orgány při posuzování obdobných otázek vycházely z obvyklých stavebně technických vlastností a rozměrů dotčených stavebních objektů (neboť je třeba uznat, že získávání konkrétních dat může být v praxi zdlouhavé či obtížné, a to např. s ohledem na konkrétní poměry v místě či dostupnost relevantních podkladů vypovídajících o skutečném stavu daných objektů). Pokud však některý z účastníků řízení prezentuje konkrétní námitky, kterými tyto generální předpoklady nikoli absurdním, zjevně účelovým či jiným obdobným způsobem zpochybňuje, je třeba, aby se s takovými námitkami, v souladu se zásadou materiální pravdy a požadavky na odůvodnění správního rozhodnutí, správní orgány určitě a přezkoumatelně vypořádaly. Soud opakuje, že si je vědom, že zjišťování daných faktů (zejména rozměrů a vlastností budov) může být náročné, pokud jsou ale vzneseny relevantní námitky, nezbyvá, než učinit pro jejich vypořádání vše, co lze spravedlivě po správním orgánu (a „subsidiárně“ po osobě žádající o dodatečné povolení stavby) požadovat. Ačkoli v obecném smyslu nepovažuje soud např.

zjišťování hodnoty IPP za natolik odbornou otázku, že by se jí nutně musel věnovat znalec v příslušném oboru, může se v praxi vyskytnout situace, kdy znaleckého posouzení pro zjištění příslušných dat bude třeba (ilustrativně soud uvádí myslitelnou možnost vyhodnocování příslušných rozměrů, sklonů apod. pomocí např. specializovaného softwaru zpracovávajícího dostupnou fotodokumentaci apod.).

37. V návaznosti na předchozí odstavec tohoto rozsudku soud uvádí, že neprovedl žalobkyní navržený důkaz v podobě znaleckého posudku „za účelem nezávislého a nestranného provedení kontrolních výpočtů IPP a navýšení objemu povolované přístavby a nástavby a odborného posouzení souladu stavby s územně plánovací dokumentací s ohledem na výsledky těchto výpočtů“. Jak již bylo řečeno, soud nutně nepovažuje (v obecné rovině) tuto problematiku za otázku, která by nutně podléhala znaleckému posouzení; navíc znalec nemůže odpovědět na soulad stavby s územně plánovací dokumentací, což je otázka právní, o níž by v první řadě měl usoudit a rozhodnout příslušný správní orgán. Ve spojení s návrhem na vyžádání si dokumentace k jednotlivým posuzovaným objektům (např. od BVK) by soud nadto prováděl dokazování prakticky o celém rozsahu nynějšího sporu, přičemž by překračoval limity předvídané pro dokazování před správními soudy v § 77 odst. 2 s. ř. s.; proto krajský soud neprovedl ani tyto navržené důkazy – i to považuje eventuálně za primární povinnost správních orgánů.
38. Dle názoru soudu také nebyl důvod pro provádění důkazu zprávou o šetření zástupce veřejné ochránkyně práv ze dne 29. 9. 2014, sp. zn. 983/2014/VOP/JSV (popřípadě celým korespondujícím spisem v této věci). Soud je ve shodě s názorem žalovaného toho mínění, že způsob provádění stavby stavebníkem v zásadě není zákonným kritériem pro posouzení možného dodatečného povolení stavby; v tomto směru je důležité především rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, přičemž žalobkyniny námitky, týkající se neefektivního postupu stavebního úřadu, nalezly odraz zejména v tvrzeném převzetí údajů předložených stavebníkem stavebním úřadem – k této věci se soud přitom již vyjádřil výše, protože ani v této souvislosti neshledal nutným provádění dokazování předmětným spisem (zprávou) zástupce veřejné ochránkyně práv. Podobně relevantním nemůže být ani stavebníkův postup ohledně jiné stavby, jak žalobkyně namítala se zmínkou o stavebníkových aktivitách v jiné městské části města Brna.
39. Co se týká zbývajících námitek žalobkyně, tematizujících zejména zastínění jejich oken, narušení pohody bydlení apod., je třeba říci, že v průběhu správního řízení nezazněly, protože není možné stavebnímu úřadu či žalovanému vytýkat, že by v tomto ohledu byla jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná. S přihlédnutím k charakteru těchto námitek však bude třeba, aby se jimi správní orgány případně zabývaly, a to také se zohledněním důsledků plynoucích ze zmiňované koncentrační zásady dle § 112 odst. 1 stavebního zákona. Některé z těchto námitek, společně s posouzením tvrzeného překročení procentuálního objemu původní stavby, se pak odvíjejí prvotně od zjištění hodnoty IPP v místě, protože je nyní předčasné se těmito otázkami zabývat.

VI. Závěr a náklady řízení

40. Krajský soud v Brně tak z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, resp. proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisech a vyžaduje doplnění, zrušil [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.); v dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V tomto směru

je na žalovaném, resp. na stavebním úřadu, aby řádným způsobem vypořádal námitky žalobkyně (rovina přezkoumatelnosti rozhodnutí), a to zejména námitky týkající se hodnoty IPP v relevantní lokalitě, kterážto otázka se primárně týká také „započitatelnosti“ jednotlivých v úvahu přicházejících podkroví mezi plná podlaží ve smyslu příslušných ustanovení Územního plánu (rovina zjištění skutkového stavu v souladu se zásadou materiální pravdy). Na zodpovězení těchto otázek může případně navázat také řešení žalobkyní namítaného překročení procentuálního objemu původní stavby.

41. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
42. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobkyniny advokátky a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, další písemné podání ve věci samé a účast na jednání) a čtyři režijní paušály, a to ve výši $4 \times 3 \text{ 100 Kč}$ a $4 \times 300 \text{ Kč}$ [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 13 600 Kč. Soud žalobkyni naopak nepřiznal požadovanou náhradu za úkon spočívající v podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě – zdejší soud jen totiž nepovažuje za samostatný úkon, za který by příslušela náhrada nákladů řízení, a to zejména v situaci, kdy daný návrh byl podán současně s žalobou a nic nebránilo tomu, aby byl vtělen do textu žaloby, která by tak i formálně představovala úkon jediný.
43. Žalobkyni dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Soud žalobkyni přiznal rovněž náhradu za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč (viz usnesení zdejšího soudu ze dne 2. 3. 2018, č. j. 29 A 12/2018-69, jímž byl návrh na přiznání odkladného účinku žalobě zamítnut). Zdejší soud se totiž ztotožnil s názorem vysloveným Krajským soudem v Praze v rozsudku ze dne 29. 1. 2014, č. j. 45 A 11/2012-61, že neúspěšné podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě či na vydání předběžného opatření bez dalšího neznamená, že náklady vynaložené v souvislosti s tímto úkonem jsou náklady nedůvodnými ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Využití možnosti podat návrh na přiznání odkladného účinku žaloby (resp. na vydání předběžného opatření) jako institutu výslovně upraveného v soudním řádu správním, aniž by šlo o zjevné zneužívání tohoto institutu (např. co do počtu opakovaných návrhů), nákladem nedůvodně vynaloženým k ochraně práv ve shora uvedeném smyslu není. Nic na tom nemění ani ta skutečnost, že takový návrh nebyl úspěšný a tedy nevedl k přiznání odkladného účinku žaloby či vydání předběžného opatření. Rozhodný je pouze úspěch účastníka ve věci samé. Otázka úspěchu při dílčích rozhodnutích předběžné povahy učiněných soudem v průběhu řízení je v tomto ohledu naopak nepodstatná.
44. Celkem tedy byla žalobkyni vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 17 600 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
45. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí

vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, právo na náhradu nákladů tak tyto osoby nemají.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. února 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu